

הבחירות
לרשויות
המקומיות
2018

טוהר מידות ומניעת שחיתות בתכנון ובבנייה בשלטון המקומי

המלצות לנבחרי הציבור ולציבור הבוחרים

עדנה הראל־פישר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מניעת שחיתות במערכת התכנון והבנייה בישראל*

מערכת התכנון והבנייה הישראלית, שהיא מערכת חזקה, היררכית ומפותחת, עומדת בשנים האחרונות בעין הסערה הציבורית. הצפיפות הגבוהה המאפיינת את מדינת ישראל יחד עם הגידול באוכלוסייה מביאים לביקוש גובר לקרקע ומכאן לעלייה בערכה. מצב זה מחזק את מקומה החשוב של מערכת התכנון והבנייה כמערכת מסדירה, וכן מאיר באופן בעייתי במיוחד את העדויות המצטברות בשנים האחרונות על שחיתות במערכת התכנון והבנייה. המצב הבעייתי קורא לבחינה מחודשת של המערכת ולחיפוש פתרונות מיטיבים.

מערכת התכנון והבנייה מפגישה בוועדותיה ובמוסדותיה גורמים מכל המגזרים: המגזר הציבורי (נציגי השלטון המרכזי ונציגי השלטון המקומי), המגזר הפרטי וכן נציגי הציבור והחברה האזרחית. מדובר במערכת שלטונית שמתקבלות בה החלטות בעלות השלכות ציבוריות מרחיקות לכת בתחום הכלכלי, החברתי ולעיתים גם בתחום הפוליטי. החלטות אלה עניין למעשה הקצאת קרקע, שהיא מהמשאבים הציבוריים היקרים ביותר. ההקצאה היא תולדה של הליך מינהלי, ולהליך זה פוטנציאל ממשי להשפעה על ערך הנכס.¹ וכך נוצר המצב שתחום התכנון והבנייה הוא נקודת מפגש של לחצים ואילוצים תכנוניים בניסיון לתת מענה לצרכים ולאינטרסים מגוונים בתחום משאבים מוגבל, עם אפשרויות ל"יצירת ערך" "בהבל פה" של החלטה תכנונית מיטיבה. יתר על כן, המורכבות הבירוקרטית, העניינית והפרוצדורלית של מערכת התכנון והבנייה גורמת לכך שהאדם מן השורה מבקש, לא אחת, את "קיצור ההליכים" או את "שימון המערכות" באופן המעודד תופעות של שחיתות, או שהוא נזקק לשירותיהם של

* תשתית למסמך זה נפרשה בעבודה קודמת של עו"ד גיא פינטו וליאת דאשט, בהנחיית פרופ' מרדכי קרמיניצר.

1 נורית אלפסי ויובל פורטוגלי **מבנה חדש למערכת התכנון בישראל: הצעה** (המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם, 2009).

"מתווכים" כדי שיסייעו לו בהתמודדות עם מוסדות התכנון והבנייה. מציאות זו מעודדת ומפתחת את תופעת ה"מאכערים" ואת המדרון החלקלק שבין שדלנות מותרת לתופעות פסולות.²

ההשלכות של שחיתות במערכת התכנון והבנייה הן משמעותיות, שכן ההחלטות המתקבלות בוועדות התכנון והבנייה משפיעות לטווח ארוך על חלוקת משאבים ציבוריים, שהם בעלי השפעה של ממש על איכות החיים והסביבה. מערכת תכנון ובנייה מושחתת מייצרת חלוקה בלתי צודקת ובלתי יעילה של משאבים ומנוגדת לטובתו של הציבור. לעומת זאת, לאורך זמן מתגלה מתאם חיובי בין יעילות ואפקטיביות שלטוניות לבין טוהר מידות ופיקוח על מניעת שחיתות.³

שחיתות והיעדר טוהר מידות אינם גזרת גורל

לקראת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018 נמקד כאן - מתוך המחקר הנרחב בנושא - המלצות ודגשים שנבחרו ציבור ברשויות המקומיות יכולים לקדם במצב המשפטי הקיים ובלא שנדרשים לצורך זה שינויים בחקיקה או בהסדרים ממשלתיים מקיפים. יסוד הדברים בגישה ששחיתות והיעדר טוהר מידות אינם גזרת גורל ואינם מאפיינים הכרחיים של תחום התכנון והבנייה - לא בכלל ולא בתחום התכנון והבנייה בשלטון המקומי

2 ע"פ 4456/14 קלנר נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 29.12.2015). כן ראו המלצות המכון הישראלי לדמוקרטיה להסדרת תחום השדלנות - מרכזי קרמניצר, אסף שפירא וחנן סידור **הסדרת השדלנות בישראל** (הצעה לסדר 1, ינואר 2013); ולגישה אחרת להסדרת התופעה, ראו **דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי** (דוח זילבר), אשר אומץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה בפברואר 2016, עמ' 86-89.

3 מומי דהן **אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה** (2016), המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 114, עמ' 27, 63-65; וכן Farzana Nawaz, "Programmatic Approaches to Address Corruption in the Construction Sector," U4 Expert Answer, Transparency International, 2010, NO. 254, p. 7.

בפרט. ההמלצות והדגשים שלהלן עניינם הוא ההתחייבות של נבחרי הציבור לעמידה בדרישות החקיקה הקיימת וכן לתוספות והרחבה על הנדרש לפי חוק, בעניינים המצויים בתחומי הסמכות הנתונה להם ממילא.

תקופת כהונה של נבחר ציבור ברשות מקומית נבחנת מתוך שימת לב מיוחדת להישגים ולפעולות בתחום התכנון והבנייה. ועדות התכנון והבנייה ברמה המקומית מורכבות מחברי מועצת הרשות המקומית ומנציגים ובעלי דעה מייצגת מגופים אחרים. נבחר הציבור ברשות המקומית עומד לביקורת מצד ציבור בוחריו על פי מידת היעילות של הליכי התכנון והבנייה ברשות ועל פי מידת ההצלחה שלו בקידום המענה לצורכי הציבור בממד התכנון ובממד הביצוע. הרצון לעמוד בהצלחה בביקורת של התושבים הבוחרים גורם לא אחת אצל נבחר הציבור לתחושת לחץ ולהפעלת לחץ מטעמו על גורמי הביצוע ברשות המקומית, המתבקשים להשיג הישגים ניכרים בלוח הזמנים ששעון החול הפוליטי מקציב לנבחר הציבור. אלה מביאים לא אחת למה שמכונה "קיצור הליכים" ולהענקת משקל יתר ל"מדדי ביצועיות" או ל"מבחן התוצאה", והכול באופן שעלול לדחוק את נבחר הציבור לנסות לעקוף את שומרי הסף או לנקוט פעולות אחרות לא תקינות. נבחר הציבור עלול להעדיף זאת על פני טיוב כללי של מערכת התכנון והבנייה ברשות המקומית ועל פני הבטחת היעילות והענייניות שלה. ועוד, החיכוך הבלתי פוסק של הציבור עם מערכות השלטון המקומי חושף את נבחרי הציבור ללחצים ולציפיות של בעלי עניין בתחום הרשות, מצד אחד, ומנגד – לדרישה לניקיון כפיים.

נבחר ציבור המבקש לקדם את העשייה בתחום התכנון והבנייה ברשות המקומית שהוא מכהן בה ובה בעת מחויב להגשמת האינטרס הציבורי הכללי, לתקינות שלטונית, ליעילות ולאינטרסים בני־קיימא של תושבי היישוב, יהיה מחויב לקידום טוהר מידות ולמניעת שחיתות.

האמצעים המוצעים להשגת יעד זה יידונו בשלושה פרקים:

- ♦ שקיפות, יידוע, הנגשה ושיתוף הציבור.
- ♦ מניעת ניגודי עניינים וחיזוק שומרי הסף.
- ♦ בקרה ואכיפה.

שקיפות, יידוע, הנגשה ושיתוף הציבור

שקיפות, יידוע והנגשה

הנחה מקובלת היא ששקיפות ויידוע הציבור יחד עם שיתופו בהליכי התכנון והבנייה בשלביהם השונים יכולים לצמצם מאוד גם תופעות של שחיתות וגם את השפעתם של אינטרסים זרים על קבלת ההחלטות.⁴ העמקת ההנגשה של מידע לציבור בתחומי תכנון ובנייה משלימה את יצירת התשתית למעורבות ציבורית ומאפשרת שיח פתוח וענייני בין גורמי התכנון לבין הציבור. כמו בעניינים אחרים, אבל אולי במיוחד כאן, לא אחת קשה מאוד להכריע בבירור מהי החלטה שהיא לטובת הציבור ומהי החלטה שאינה כזו. מה שאפשרי ולכן קיים צורך להבטיח הוא שההליכים לקראת קבלת ההחלטה הם מיטביים, כלומר מאפשרים ראייה והבאה בחשבון של מכלול השיקולים ונקודות המבט הרלוונטיים, הענייניים והנקיים מאינטרסים זרים. העמדת מידע לרשות הציבור באופן נגיש, פתוח ושוטף מטעם העוסקים בתחום התכנון והבנייה בשלבים השונים של קבלת ההחלטות וחשיפת הליכי התכנון והמגעים של גורמי התכנון עם יזמים ובעלי עניין יש בכוחם למנוע,

4 אילה רונאל "הולילנד: הכיעור התחיל לפני אולמרט" **הארץ** - דעות 9.5.2014;
זיוה שטרנהל "הולילנד הוא לא הכישלון היחיד" **הארץ** - דעות 24.5.2014.

או לכל הפחות לצמצם, את מרחב ההזדמנויות להשפעות לא כשרות על מקבלי ההחלטות ולהטיה של ההחלטות המתקבלות בידיהם.

חוק התכנון והבנייה קובע מגוון מפורט לשקיפות, להעמדת מידע לרשות הציבור ולשיתופו על בסיס ארבעה שלבים:

(1) החובה להודיע לציבור על הפקדת תוכנית והחובה לאפשר לו גישה למסמכי התוכנית;

(2) הזכות להגיש התנגדויות לתוכנית;

(3) החובה לקיים שימוע ציבורי ולשמוע במהלכו את המתנגדים;

(4) החובה לקבל החלטה מנומקת המתייחסת להתנגדויות.

אלא שברמה המקומית אין העמידה בהוראות החוק מלאה. יחידת הבקרה במינהל התכנון, שהוסמכה בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965⁵, לעקוב אחר עמידת מוסדות התכנון בהוראות החוק⁶, קובעת בדוח האחרון שהגישה לשר האוצר כי חל שיפור מסוים בשקיפות הדיונים של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, אך המצב עדיין אינו משיב רצון.⁷

המלצות

על ראש הרשות המקומית להתחייב להגשמה מלאה של הוראות הדין:

■ פרסום מוקדם של סדרי היום של ועדות התכנון והבנייה והחומר הנלווה.

■ פרסום מסמכי התוכנית וחווות הדעת שהוגשו לוועדה.

■ פרסום הפרוטוקולים של הדיונים והעמדת ההקלטות והתמלול המלא לרשות הציבור.

■ פרסום ההחלטות של רשות הרישוי.

5 ס"ח תשע"ד מס' 2450, מיום 7.4.2014, עמ' 474 (להלן: תיקון 101).

6 סעיף 131 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה).

7 דוח שנתי לשר האוצר - בקרת ועדות מקומיות 2017, משרד האוצר - מינהל התכנון יחידת הבקרה על ועדות מקומיות, עמ' 14. וראו לשם השוואה המצב קודם התיקון, שהיה געום יותר: אורי טל יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובנייה (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010).

כמו כן יש לשכלל את הכלים הטכנולוגיים שבאמצעותם מתבצע היידוע לציבור, מעבר לכלים הקיימים המתחייבים לפי דין. אומנם בתיקון 101 התווספה חובת הפרסום באתר האינטרנט של הוועדה או של מינהל התכנון והבנייה לחובת הפרסום במודעות בעיתונות, בשלטים ובהודעות בשטח, ובכל זאת המידע עדיין מתאים בעיקרו רק לקהל מיומן במיוחד ו"מיטיב לכת". עדיין אין הנגשה מספקת של החומרים, שאילו הייתה בנמצא, הייתה יכולה לאפשר התמצאות קלה יותר במידע.⁸ יתר על כן, מידע לא נגיש ולא ברור מעודד את ההיעזרות ב"מאכערים", על הסכנות הכרוכות בה.

המלצות

אפשר - ורצוי - להבטיח נגישות רבה יותר וגישה קלה ומהירה יותר אל המידע הכללי והמידע הספציפי הנוגע לתחומי הרשות המקומית, הן בעזרת אמצעים טכנולוגיים ידידותיים, המקלים על העדכון של התושבים, ההתמצאות וההכרה של התוכנית, והן באמצעות ליווי הפרסום של המסמכים הנדרשים לפי חוק בהסברים נוספים, קריאים ומובנים לכול, גם למי שאינו איש מקצוע.

שיתוף הציבור

במצב הנוהג היום השלב שהציבור נשמע בו בראשונה הוא בדרך כלל שלב הפקדת התוכנית, שבו הצעת ההחלטה אומנם טרם התקבלה בפועל, אך למעשה היא כבר גובשה לחלוטין. מצב עניינים זה מחליש מאוד את סיכויי ההשפעה של הציבור על ההכרעה הסופית. יתרה מזו, בעלי הזכות להיות "שותפים" להליך התכנון מצומצמים לבעלי העניין או לבעלי המקרקעין הסמוכים, ובעצם הגדרתם כ"מתנגדים" מעוצב, במידה רבה, דימויים הציבורי כ"מפריעים".

8 וראו בהקשר זה כדוגמה את מערכת "קווים כחולים" של מינהל התכנון, ובהשוואה לה את תוכנת "תב"ע פתוחה", מיזמתה ובפיתוחה של הסדנה לידע ציבורי, שאימצו כמה רשויות מקומיות לחיזוק השקיפות של המידע התכנוני לאזרחים.

שיתוף הציבור בשלב מוקדם, הגם שאין חובה חוקית לכך, יחשוף את צוות התכנון למידע ולידע, בכלל זה לצרכים ולהעדפות של קהילות ותושבים בעלי עניין בתוכנית, ואף יקדם את התועלות הנגזרות מן השיתוף, ובהן חיזוק האמון של ציבור התושבים בהליכי התכנון וטוהר מידות ומניעת שחיתות.⁹

המלצות

על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לשתף את הציבור בשלבים המוקדמים של הדיונים ולקיים הליכים מובנים וממשיים לשיתוף אפקטיבי של הציבור, בכל ארבעת שלבי ההכנה והגיבוש של התוכנית –

- כבר בשלב איסוף החומר: עליה לפעול ליידוע הציבור בדבר עצם ההכנה של תוכנית ולקיים הליכי שיתוף והיוועצות עימו לשם קביעת מטרות התוכנית;
- בשלב הגדרת החלופות;
- בשלב קביעת החלופה הנבחרת;
- ובסיום התהליך, בשלב הצעת התוכנית להערות הציבור.

מניעת ניגודי עניינים וחיזוק שומרי הסף

מניעת ניגודי עניינים

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה הרחיב והעמיק את ההוראות המחייבות לערוך הסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים במוסדות התכנון.

המלצות

נבחר ציבור המבקש לוודא את יישומן של ההוראות ואת ההקפדה עליהן, וגם להבהיר את המסר הברור שמניעת ניגוד עניינים ומניעת שחיתות מובטחות בתקופת כהונתו –

יתחייב לכך שחברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יועברו מתפקידם אם לא יערכו את ההסדרים הנדרשים כבר בשלב הראשון והמידיי לאחר מינוים, מייד בתחילת כהונתם.

נבחר הציבור גם יתחייב למסד מנגנון שיבחן את ההסדרים מעת לעת.

9 ד"ר בועז ברזילי "חוק התכנון והבניה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון" **מקרקעין** יד (4) (אוקטובר 2015), 35; ומפנה **להשתתפות: הדרך שלך להשפיע** (ארה) צ'רצ'מן ואלישבע סדן עורכות, 2003, עמ' 7-22.

פרסום עיסוקים והסדרי ניגוד העניינים

חברי המועצה החברים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אינם מקבלים שכר או גמול בתמורה לפעילותם בוועדה או להשתתפותם בשיבותיה, ויש חשש שמצב דברים זה עלול ליצור תמריצים שליליים לחוסר ניקיון כפיים ואפילו לשחיתות.

המלצות

לצמצום חשש זה על נבחר הציבור להתחייב לפרסם לידיעת הציבור את פרטי עיסוקיהם של חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ואת ההסדרים למניעת חשש לניגוד העניינים שנערכו עימם.

בנוסף, לנוכח הביקורת העולה מן המחקר בתחום, שהמודל הקיים אינו מבטיח תוצאות התנהגותיות מספיקות,¹⁰ ובהתאם להמלצות של מחקרים אלה,¹¹ מומלץ כי –

המלצות

נבחר הציבור יפעל להבטיח מחויבות קבועה ומתמשכת להימנעות מחשש לניגוד עניינים באמצעות העלאת המחויבות לכך בתחילת כל דיון ולפני קבלת ההחלטות.

פרסום יומני פגישות

פגישות המתקיימות בין ראש הרשות, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה או חברי הוועדה לבין גורמים שמחוץ לרשות המקומית בעניינים שבתחומי פעילותם ותפקידיהם הן בגדר מידע חשוב ביותר, ובפרסומו לציבור יש כדי להבטיח שקיפות ובקרה ציבורית, וכן את נראות פעולותיו של נבחר הציבור ואת מתן ההסברים להן, ככל שיידרש. מידע על לוח הפגישות והאירועים של נבחר ציבור הוא בבחינת מידע שעקרונות חופש

Yuval Feldman, *Using Behavioral Ethics to Curb Corruption*, 10 BEHAVIORAL SCIENCE & POLICY 3 (2) (2017) 87-99

11 שם, עמ' 95-96; וכן המקורות שבה"ש 23 ו-66 שם, שם.

Yuval Feldman & Eliran Halali, *Regulating "Good" People in Subtle Conflicts of Interest Situations*, JOURNAL OF BUSINESS ETHICS (2017) (Advance online publication); Mark Spranca, Elisa Minsk, & Jonathan Baron, *Omission and Commission in Judgment and Choice*, JOURNAL OF EXPERIMENTAL SOCIAL PSYCHOLOGY 27 (1991) 76-105

המידע חלים עליו,¹² תוך איזון זכות זו מול אינטרסים אחרים כמו ביטחון הציבור. בתחום התכנון והבנייה, שבו הסיכון הנובע מהחשיפה להשפעות וללחצים הוא גדול, פרסום מידע זה פועל כחיסון מפני חולי ציבורי בדמות חוסר ניקיון כפיים ושחיתות.

נבחר ציבור אשר מבקש להבטיח נראות של תקינות ושקיפות מלאה של פעולותיו למען הציבור ולמען הגשמת האינטרסים של הכלל - יתחייב לפרסום פומבי של לוח פגישותיו ושל לוח הפגישות של נבחר הציבור האחרים ביישובו העוסקים בתכנון ובבנייה, ובייחוד של יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ושל מהנדס הרשות המקומית, בהיותו המופקד על הליכי הרישוי, הכול בכפוף להוראות הדין.

חיזוק שומרי הסף

"שומר הסף" במינהל הציבורי הוא נושא משרה בגוף ציבורי שמתוקף תפקידו מופקד על שמירת שלטון החוק וכללי המינהל התקין בגוף הציבורי, ומשכך, בין היתר, הוא מופקד על מניעת כניסתן של שחיתות, פגיעה בטוהר המידות וחריגה מכללי המינהל התקין אל מעבר למפתנו של הגוף הציבורי ועל התרעה מפניהן. עם בעלי התפקידים שנחשבים "שומרי סף" נמנים מבקר פנים, יועץ משפטי, רואה חשבון וחשב.¹³

היבטים מסוימים מקשים על התפקוד העצמאי והאפקטיבי של שומרי הסף ברשויות המקומיות: העובדה שהיועץ המשפטי של הרשות, גזר הרשות ומבקר הרשות כפופים מינהלית להנהלת הרשות ולעומד בראשה; העובדה שראש הרשות מכריע בבחירת בעלי התפקידים ואחראי למעשה לתנאי העסקתם; והעובדה

12 וראו עת"מ 11259-08-15 **הצלחה - התנועה הצרכנית לקידום חברה לכלית הוגנת** (ע"ר 580490902) נ' עיריית חיפה ואח'; בגץ 3751/03 **יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו**, נט (3) 817.

13 **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1000** מיום כ"ג תמוז תשס"ב, 3.7.2002; דוח **זילבר, לעיל** ה"ש 2, פסקה 61; אלי בכר **ייעוץ משפטי בארגון ביטחוני** (מחקר מדיניות 101, 2013).

שבמערכת הסגורה של הרשות המקומית מתקיימים יחסי קרבה בין בעלי התפקידים להנהלת הרשות ולראש הרשות.¹⁴

חיזוק שומרי הסף במסגרת ההליך התכנוני נתון בידיו של נבחר הציבור. בידיו נתונה היכולת להבטיח את האיתולות המקצועית של שומרי הסף ולהביע את תמיכתו בחשיבותם הרבה להבטחת תקינות ההתנהלות של הרשות המקומית.

לדוגמה, נבחר הציבור יתחייב לכך שהיועץ המשפטי של הרשות המקומית ישמש, באמצעות עובדי הלשכה המשפטית ברשות המקומית, יועץ הרשות לתחום התכנון והבנייה ושיועמדו לרשותו מכלול האמצעים הנדרשים ותכובד עצמאותו המקצועית.¹⁵

בקרה ואכיפה

תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה¹⁶ יצר שינוי מהותי בהציבו כמטרה את חיוב הרשויות המקומיות בבקרה ובאכיפה במועדים, בסדרי עבודה ובדיווח הקבועים בתיקון, נוסף על חיזוק כלי האכיפה והוספת כלי אכיפה (ובהם הרחבת הסמכות להוציא צווים מינהליים וההעלאה הניכרת בסכומי הקנסות). רכיב מרכזי בתיקון 116 הוא סמכותה של הממשלה לשלול מן הרשות המקומית את סמכויות האכיפה שלה ולהעבירן אל הרשות הארצית לאכיפה.

למעשה, תיקון 116 מבקש לחתור תחת התרבות של אי-אכיפה שהתפתחה ברשויות המקומיות, בין מטעמים של קרבה יתרה בין מפקחים למפוקחים (שיוצרים נטייה להעלים עין ולהתרשל) ובין מטעמים של חוסר ניקיון כפיים ואפילו שחיתות פלילית מובהקת.

14 דוח זילבר, לעיל ה"ש 2, בפס' 64.

15 דוח זילבר, לעיל ה"ש 2, בפס' 71.

16 ס"ח תשע"ז מס' 2635 מיום 25.4.2017 עמ' 884 (להלן: תיקון 116)

על נבחר ציבור ברשות המקומית להתחייב לקהל בוחריו כי יקפיד על עמידה של הרשות המקומית ומוסדותיה בהוראות דיני התכנון והבנייה ויפעל לאכיפה מלאה ושוויונית של דיני התכנון והבנייה ברחבי הרשות המקומית. בכך יבטיח, בין היתר, כי מלוא סמכויותיהן של הרשות המקומית ושל הוועדה לתכנון ולבנייה ייוותרו בידיהן – לתכנון לבנייה, לרישוי ולאכיפה. קיומם של אלה הוא אינטרס של תושבי הרשות, והוא מקדם את איכות החיים של התושבים ומאפשר את הפיתוח המיטבי של הרשות המקומית.

לצד ההתחייבות הכללית, ולשם עיגון המימוש שלה, נציג הציבור יבטיח את קיומם של מנגנוני בקרה על הליכי התכנון והבנייה ועל תוכניות האכיפה, הן באופן יזום על פי תוכנית עבודה של הרשות המקומית, והן במענה לתלונות של תושבים.

נבחר הציבור ילווה את אלה בדיווח תקופתי לציבור, מדי שנה בשנה, על הפעולות שהתקיימו בתחום הבקרה, האכיפה וביורור תלונות.

באמצעות כל אלה יבטיח נבחר הציבור את השקיפות, את טיפוח רף הציפיות האזרחי לטיפול בשחיתות ומניעתה וכן את חיזוק האמון במערכת התכנון והבנייה.

לרשותם של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות עומדים כלים ממשיים לקידום טוהר המידות ולמניעת השחיתות בתחום התכנון והבנייה ברשות המקומית שהם מכהנים בה, גם במצב הקיים היום.

על נבחר הציבור ברשות המקומית המבקש לקדם טוהר מידות ולמנוע שחיתות בתחום התכנון והבנייה להתחייב לאלה:

(1) הבטחת השקיפות והגשמה מלאה של הוראות הדין - פרסום מוקדם של סדרי היום של ועדות התכנון והבנייה והחומר הנלווה; פרסום מסמכי התוכנית וחוות הדעת שהוגשו לוועדה; פרסום הפרוטוקולים של הדיונים וכן העמדת הקלטות ותמלול מלא לרשות הציבור; ופרסום החלטות רשות הרישוי;

(2) הבטחת הגישה למידע באמצעות שימוש בכלים טכנולוגיים ובטכנולוגיות ידידותיות, וכן באמצעות ליווי הפרסום של המסמכים הנדרשים לפי חוק בהסברים נוספים, הערוכים באופן קריא ומובן גם למי שאינו איש מקצוע;

(3) הרחבת שיתוף הציבור בשלבים מוקדמים של התכנון וקיום הליכים מובנים וממשיים לשיתוף אפקטיבי של הציבור - יידוע הציבור בדבר הכנתה של תוכנית וקיום הליכי היועצות עם הציבור כבר בשלב איסוף החומר לשם קביעת מטרות התוכנית; בעת הגדרת החלופות; בשלב קביעת החלופה הנבחרת; ובסיום התהליך, עם הצגת התוכנית להערות הציבור;

(4) מניעת חשש לניגוד עניינים - פרסום פרטי העיסוקים של חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה וההסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים שנקבעו להם; והעלאת המחויבות לסוגיה באופן קבוע ומתמשך, בתחילת כל דיון ולפני קבלת החלטות;

(5) פרסום פומבי של לוח פגישותיו של ראש הרשות המקומית, וגם של נבחריו הציבור העוסקים בתכנון ובבנייה, ובייחוד של יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; ופרסום דומה בכל הנוגע למהנדס הרשות המקומית, האחראי להליכי הרישוי;

(6) חיזוק שומרי הסף - הבטחת האיטלול המקצועית שלהם; התחייבות כי היועץ המשפטי של הרשות יהיה גם היועץ המשפטי של הרשות לתחום התכנון והבנייה, שיועמדו לרשותו מכלול האמצעים הנדרשים לשם כך ושתכובד עצמאותו המקצועית;

(7) יישום מיידי וקפדני של תיקון 116 - הגברת הבקרה על העמידה בהוראות דיני התכנון והבנייה ואכיפת דינים מלאה ושוויונית;

(8) שקיפות ודיווחיות של הליכי בקרה ואכיפה - קיומם של מנגנוני בקרה על הליכי התכנון והבנייה ועל תוכניות האכיפה, הן באופן יזום על פי תוכנית עבודה של הרשות המקומית, והן במענה לתלונות של תושבים; מתן דיווח תקופתי לציבור, מדי שנה בשנה, על הפעולות שהתקיימו בתחום הבקרה, האכיפה ובירור תלונות.

הכלים שיש בידי הציבור להבטחת טוהר המידות ברשות המקומית שהם מתגוררים בה, הם, בראש ובראשונה, בחירה במועמדים שיציבו את המאבק בשחיתות בכלל ובתחום התכנון והבנייה בפרט בראש סדר היום שלהם.

לציבור נתונה האפשרות לדרוש שקיפות, מידע, נגישות ונראות ציבורית בתקופת כהונתם של נבחריו הציבור, לעמוד על זכותו לשותפות של ממש בהליכי התכנון והבנייה ולבחון את כהונתם של נבחריו הציבור ברשויות המקומיות על פי מידת עמידתם במדדים אלו, להבטחת טוהר המידות ומניעת שחיתות בתחום התכנון והבניה.

עו"ד עדנה הראל-פישר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. במשך 25 שנים, עד אמצע 2017, שימשה בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, בעיקר בייעוץ המשפטי לממשלה.

**המחקר רואה אור במסגרת סדרה מיוחדת של
המכון הישראלי לדמוקרטיה
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018**

www.idi.org.il



**המכון הישראלי
לדמוקרטיה**